

## ***The Long Saga of The Restoration of Internal Border Controls: From the 2015 Migration Crisis to the Most Recent Schengen Code Reform***

### **La lunga saga sul ripristino dei controlli alle frontiere interne: dalla crisi migratoria del 2015 alle più recenti riforme del Codice Schengen**

*Laura Fabiano*

#### **Abstract**

*The Schengen Area is widely regarded as one of the most important achievements of European integration. However, the free movement zone has faced numerous challenges in terms of managing migrant flows and ensuring security. Over time, some states have partially or completely reinstated internal border controls. Recently, through the linked reference to the various procedures envisaged, some States have been able to reiterate the restoration of internal borders for an extended period of time, circumventing the time limits set by the Schengen Code. Clearly, the Austrian case is significant. The Austrian affair must be interpreted as a sign of a period of tension that necessitates special attention from European institutions and, naturally, the community of states.*

L'area Schengen è certamente considerata fra i principali successi dell'integrazione europea. Tuttavia, gli Stati dell'area di libera circolazione hanno anche dovuto affrontare numerose sfide legate oltre alla gestione dei flussi migratori ed alla sicurezza. Nel corso degli anni alcuni Stati hanno chiesto e ottenuto di reintrodurre parziali o totali forme di ripristino dei controlli alla frontiera. Negli ultimi anni, attraverso il richiamo concatenato alle procedure previste, alcuni Stati sono riusciti a reiterare il ripristino delle frontiere interne per lunghissimo tempo aggirando i limiti temporali fissati nel Codice Schengen. Il caso austriaco è senza dubbio emblematico. La vicenda austriaca deve essere interpretata come la spia di un momento di tensione che richiede una particolare attenzione da parte delle istituzioni europee oltre che, ovviamente, della comunità di Stati.

#### **Keywords**

*Schengen Code, European Commission, Austria*  
Codice Schengen, Commissione Europea, Austria

## L' Area Schengen e il Sistema Dublino nella crisi migratoria del 2015

L'area Schengen è generalmente considerata fra i principali successi dell'integrazione europea in quanto, a partire dalla sua creazione, si è indubbiamente facilitato il turismo, il commercio e la mobilità lavorativa tra i Paesi membri (Cellamare 2017: 841).<sup>1</sup> Tuttavia, nel corso degli anni, gli Stati dell'area di libera circolazione hanno anche dovuto affrontare numerose sfide legate oltre che, recentemente, all'eccezionalità pandemica (Quarta e Dell'Atti 2021: 11-42; Cerruti 2021: 1-20; Borraccetti 2020: 433-436; Spilateri 2020: 389-415) alla gestione dei flussi migratori ed alla sicurezza.

La facilità di movimento all'interno dell'area Schengen ha reso più semplice, ad esempio, la pianificazione di attacchi terroristici (Preite e Zappatore 2023: 107-128; Graziani 2022: 99-116); e difatti, proprio il tema del terrorismo in Europa, negli ultimi anni, ha sollevato diverse preoccupazioni riguardo alla capacità dei Paesi di monitorare in maniera efficiente ed efficace il territorio. Altro tema legato alla sicurezza nella zona Schengen ha riguardato poi la gestione dell'immigrazione irregolare e dell'accoglienza degli stranieri richiedenti asilo o rifugiati (Caggiano 2020; Mori 2016:103-113; Favilli 2018: 361-387; Di Pascale 2020: 1-47).

<sup>1</sup> L'area Schengen è una zona che comprende 29 Paesi europei che hanno deciso di abolire i controlli alle frontiere interne al fine di consentire al meglio la libera circolazione delle persone nei loro territori. Essa è nata grazie all'accordo di Schengen firmato il 14 giugno 1985 nel villaggio omonimo in Lussemburgo. I paesi inizialmente aderenti all'accordo furono Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. L'Italia ha sottoscritto l'accordo nel 1990. Le norme sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne, implicanti l'ampliamento della libera circolazione per i cittadini dei Paesi firmatari, sono state perfezionate e ulteriormente definite dalla Convenzione di attuazione del 19 giugno 1990. Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, l'acquis di Schengen è stato integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea. Nel 2016 viene adottato il Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) da ultimo modificato dal Regolamento (UE) 2024/1717. Ad oggi lo spazio Schengen conta circa 420 milioni di persone e comprende 29 Paesi. Vi si contano i Paesi membri dell'UE, Irlanda, Cipro ed i membri dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera). Il 1° gennaio del 2023 la Croazia è diventata il ventisettesimo Paese ad aderire allo spazio Schengen. Il 30 dicembre 2023 il Consiglio ha convenuto di sopprimere i controlli alle frontiere interne e delle aeree marittime anche con Bulgaria e Romania. Entrambi i detti Stati hanno iniziato ad applicare integralmente l'acquis di Schengen a partire dal 31 marzo 2024. Cfr. sul punto <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/schengen-area/#members>. Bulgaria e Romania sono entrati a far parte dell'area Schengen integralmente a partire dal primo gennaio 2025 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/12/12/schengen-council-decides-to-lift-land-border-controls-with-bulgaria-and-romania/>). Gli obiettivi principali perseguiti attraverso l'accordo sono, da sempre, la facilitazione della circolazione delle persone sul territorio degli Stati aderenti ed il miglioramento della cooperazione tra le forze di polizia dei Paesi che hanno sottoscritto l'accordo. Con l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, lo spazio Schengen ha realizzato anche una politica comune in materia di visti asilo e immigrazione: i Paesi della zona collaborano al fine di garantire la sicurezza all'interno dei propri confini ed in virtù di questo obiettivo è stato anche istituito un sistema informatico condiviso, il sistema informativo Schengen -SIS- (Serini 2023: 1-44)

In particolare, nel 2015, la crisi dei migranti siriani ha rappresentato un importante banco di prova per l'area di libera circolazione. In tale anno, infatti, un numero elevato di rifugiati e migranti ha attraversato le frontiere esterne e ciò ha condotto alcuni Paesi a reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne per gestire i flussi migratori e garantire la sicurezza.

La crisi migratoria della metà degli anni duemila è stata una delle maggiori emergenze umanitarie con cui l'UE si è confrontata negli ultimi decenni. L'afflusso massiccio di migranti in Europa nel 2015 è stato causato da gravi eventi concomitanti fra cui, principalmente, la guerra civile siriana ma anche la crisi afghana, il conflitto iracheno e diverse situazioni di instabilità in alcuni contesti africani (primariamente Eritrea e Somalia; Ferrari 2015: 943-950).

Nel 2015, dunque, la regolazione europea in tema di gestione dei migranti, che era tarata su una soglia di meno di 300.000 prime domande di asilo all'anno, ha dovuto fronteggiare un numero di prime domande salito a 1.321.600 (Mangiameli 2018: 1-21) innescando una crisi dell'area Schengen e del c.d. sistema di Dublino (Longhini 2022: 156-173).

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, è noto che il tema ha riguardato l'art. 13 del Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (c.d. Dublino III) il quale stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Esso afferma che:

Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie ..., che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Tenendo conto che “detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera”. A fronte dell'enorme afflusso migratorio, nell'agosto del 2015, l'Ungheria ha minacciato di sospendere del tutto il Regolamento Dublino III sui richiedenti asilo (per poi, tuttavia, ritrattare le proprie dichiarazioni) mentre la Germania ha attivato le clausole discrezionali previste dall'art.17 permettendo dunque di presentare domanda di asilo in Germania indipendentemente dal Paese di primo ingresso dell'UE. Altresì l'Austria, nel medesimo periodo, ha consentito ai migranti di transitare verso la Germania senza registrarsi in Austria quale Paese di primo ingresso.

La crisi migratoria del 2015 ha rappresentato una sfida importante per l'area Schengen ponendo in evidenza le fragilità del principio di “solidarietà” fra gli Stati

membri dell'Unione (art. 67 TFUE) ed ha innescato una saga giurisprudenziale riguardante il ripristino dei controlli alle frontiere interne austriache che ha visto la Corte di giustizia pronunciarsi in anni ben successivi alla metà degli anni duemila (Borraccetti 2016: 127-130; Ippolito 2016: 653-664; Ruotolo 2016: 375-389; Fijnault 2015: 313-332).

## **Le regole sulla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere nello Spazio Schengen in base al Regolamento (UE) 2016/399**

La possibilità che in determinati casi (o in relazione a particolari esigenze soprattutto di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico) gli Stati possano ripristinare i controlli alle frontiere interne è normativamente previsto nel cd. "Codice Frontiere Schengen" (CFS; Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone).

Il Capo II (del Titolo II) del detto codice (artt. dal 25 al 35) è integralmente dedicato al "Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne". In particolare, l'art. 25 della citata normativa stabilisce:

In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni. L'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave...Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato perdura oltre il periodo di cui al paragrafo 1 del presente articolo, detto Stato membro può prorogare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 26 e secondo la procedura di cui all'articolo 27, per gli stessi motivi indicati al paragrafo 1 del presente articolo e, tenuto conto di eventuali nuovi elementi, per periodi rinnovabili non superiori a 30 giorni. 4. La durata totale del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, incluse eventuali proroghe di cui al paragrafo 3 del presente articolo, non è superiore a sei mesi. Qualora vi siano circostanze eccezionali, come quelle di cui all'articolo 29, tale durata totale può essere prolungata fino a un massimo di due anni, in conformità del paragrafo 1 di detto articolo.

Il ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne è comunque definito, nel Regolamento citato, quale forma di *extrema ratio* di protezione degli Stati in termini di sicurezza interna (Considerando 22 e 29 e artt. 25 c. 2, 26 c.1, 29 c. 2 e 30 c.1.).

La normativa distingue tre procedure attivabili dagli Stati richiedenti, differenziate a seconda se le ragioni alla base della istanza statale siano prevedibili (art. 27), richiedano un'azione immediata (art. 28) o, infine, costituiscano circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (art. 29).

Quanto al primo caso, l'esempio più tipico potrebbe essere un evento sportivo programmato in relazione al quale si prevede un maggior afflusso di persone nel Paese o un *meeting* politico di particolare importanza (sia la Francia per le olimpiadi del 2024 sia l'Italia per il G7 in Italia hanno ad esempio previsto il ripristino temporaneo delle frontiere Schengen.-<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/ripristino-dei-controlli-frontiere-dal-5-18-giugno-2024-g7-puglia>; [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en)). Lo Stato membro è tenuto a notificare agli altri Stati ed alla Commissione la propria volontà di ripristinare i controlli alle frontiere quattro settimane prima del ripristino previsto; i tempi possono essere più brevi quando le necessità collegate al ripristino dei controlli di frontiera sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto. Con riguardo a tale procedura i limiti di tempo concessi sono quelli definiti nell'art. 25 del regolamento e, dunque, 30 giorni (ovvero la durata dell'evento alla base della richiesta). La durata non può comunque superare i sei mesi.

La procedura specifica per i casi che richiedono un'azione immediata (si pensi ad un grave attacco terroristico in un Paese confinante) può invece essere attivata quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro richiede un'azione immediata. In questo caso lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, ripristinare immediatamente i controlli di frontiera interni per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni (senza, dunque, essere previamente autorizzato a farlo, ma con riserva di approvazione successiva). Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna perdura oltre i detti dieci giorni lo Stato membro può decidere di prorogare il controllo di frontiera interno per periodi rinnovabili non superiori a venti giorni. Nel prorogare tale periodo, lo Stato membro interessato deve tenere conto di alcuni parametri definiti nell'art. 26 del Regolamento, compresa una valutazione aggiornata della necessità e della proporzionalità della misura, nonché di eventuali nuovi elementi. In particolare, i criteri definiti nell'art. 26 del Regolamento sono: "a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata; b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne". La durata totale del ripristino del controllo di frontiera interni, sulla base di tale procedura, non può essere superiore a due mesi.

Infine, è prevista una procedura specifica in caso di circostanze eccezionali suscettibili di mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. In questo caso, caratterizzato da carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne ovvero circostanze che possano costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (uno stato di rivolta, l'afflusso nel Paese di un numero massiccio di immigrati per circostanze inattese), il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato per una durata massima di sei mesi. Tale periodo può essere prorogato non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo, se le circostanze eccezionali perdurano.

La peculiarità di tale procedura consiste nel fatto che, per tali casi, l'avvio della stessa spetta al Consiglio (e non allo Stato membro) il quale assume la decisione anch'essa quale *extrema ratio* e come misura volta a proteggere gli interessi comuni. La raccomandazione del Consiglio - in questo caso veicolata allo Stato attraverso un atto che porta il *nomen juris* di "decisione d'esecuzione", ossia una decisione legislativa prevista in via generale all'art. 291 TFUE per dare appunto esecuzione, in modo uniforme, a specifiche norme contenute in atti giuridicamente vincolanti dell'Unione (in questo caso il "Codice Frontiere Schengen") - si basa su una proposta della Commissione ed è altresì previsto che gli Stati membri possano chiedere alla Commissione di presentare una tale proposta di raccomandazione al Consiglio. Lo Stato interessato può non attuare la Raccomandazione del Consiglio informando la Commissione per iscritto dei propri motivi. In questo caso la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione che valuta i motivi indicati dallo Stato membro interessato e le conseguenze per quanto riguarda la protezione degli interessi comuni nello spazio senza controllo alle frontiere interne.

## **I reiterati rinnovi austriaci nel ripristino dei controlli alle frontiere interne**

Nel corso degli anni si sono verificate diverse circostanze in relazione a cui alcuni Stati hanno chiesto e ottenuto di reintrodurre parziali o totali forme di ripristino dei controlli alla frontiera e, negli ultimi anni, è accaduto che, attraverso il richiamo concatenato alle procedure previste, alcuni Stati siano riusciti a reiterare il ripristino delle frontiere interne per lunghissimo tempo aggirando, dunque, gli stringenti limiti temporali fissati nel CFS.

Il caso austriaco è senza dubbio emblematico (Marinai 2022: 85-108; Gatta 2022). Difatti l'Austria, il 15 settembre 2015 ha comunicato la propria intenzione di reintrodurre, a partire dal giorno successivo, i controlli alle frontiere interne con Italia,

Slovacchia, Slovenia e Ungheria, invocando la necessità di un'azione immediata per far fronte agli ingenti flussi di richiedenti protezione internazionale. All'epoca dei fatti la normativa utilizzata era l'articolo 25 del regolamento n. 562/2006, divenuto successivamente l'articolo 28 del Codice frontiere Schengen. La questione, come già accennato, atteneva per lo più all'ingresso di cittadini di Stati terzi in fuga dal conflitto siriano i quali, dopo aver attraversato la frontiera tra Turchia e Grecia, anche a causa dello stato di grave *deficit* del sistema di asilo di quest'ultimo Paese, puntavano a raggiungere, come luogo di destinazione finale, gli Stati del centro e nord Europa.

Il 16 novembre 2015, trascorso il termine massimo di due mesi previsto dalla procedura che consente la reintroduzione immediata dei controlli alle frontiere interne (l'attuale art. 28 CFS), l'Austria si è avvalsa della procedura di carattere generale (l'attuale art. 25 CFS) la quale consente il ripristino per un periodo totale non superiore a sei mesi. Il 16 maggio 2016, trascorso anche tale termine, l'Austria ha potuto utilizzare la procedura applicabile a fronte di circostanze eccezionali causate da carenze gravi e persistenti nei controlli alle frontiere esterne e che mettono a rischio il funzionamento globale dell'area Schengen intesa come spazio senza controlli alle frontiere interne (ai sensi dell'attuale art. 29, nel frattempo sostituitosi al Reg. 562/2006). Ciò in quanto il Consiglio dell'Unione, con decisione di esecuzione (UE) n. 2016/894 del 12 maggio 2016, ha raccomandato allo Stato austriaco (così come anche a Danimarca, Germania, Norvegia e Svezia) di mantenere controlli di frontiera temporanei proporzionati, per un periodo massimo di sei mesi, in modo tale da poter rispondere in modo adeguato alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna connessa ai movimenti secondari di migranti irregolari, causati dalle significative carenze riscontrate nel controllo alle frontiere esterne da parte della Repubblica ellenica. Con successive raccomandazioni (oggetto, rispettivamente, delle decisioni di esecuzione (UE) n. 2016/1989 dell'11 novembre 2016, n. 2017/246 del 7 febbraio 2017, n. 2017/818 dell'11 maggio 2017), il Consiglio ha poi prorogato fino al 10 novembre 2017 la possibilità per lo Stato austriaco di mantenere i controlli alle frontiere interne. Sebbene infatti il Consiglio rilevasse una riduzione dei flussi migratori e dei progressi compiuti dalla Grecia nella gestione delle frontiere esterne, riteneva comunque che la permanenza di un numero significativo di migranti in Grecia continuasse a rappresentare una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna con conseguente rischio per il funzionamento globale dello spazio Schengen.

A ridosso dello spirare del termine finale dell'ultima delle dette raccomandazioni adottate dal Consiglio, l'Austria ha poi notificato agli altri Stati membri ed alla Commissione la propria intenzione di avvalersi della procedura generale (dunque, nuovamente l'art. 25 CFS) per il ripristino – a partire dall'11 novembre 2017 – dei controlli alle frontiere interne con la Slovenia e con l'Ungheria, esibendo motivazioni le-

gate alla situazione di sicurezza in Europa ed alle minacce derivanti dal perdurare di significativi movimenti secondari. Le dette misure sono state poi reiterate, di sei mesi in sei mesi, con successive comunicazioni, l'ultima delle quali ha disposto il mantenimento dei controlli fino all'11 novembre 2022.

Con riguardo ai contenuti delle citate notifiche rilevante risulta la circostanza che esse siano sostanzialmente identiche fra loro salvo la previsione, in alcune di esse, del riferimento alla minaccia terroristica ed all'esigenza di contrasto alla criminalità organizzata. Vi è infine da aggiungere che l'Austria ha anche compiuto ulteriori notifiche motivate alla luce della pandemia di Covid-19 e riguardanti di volta in volta – dal marzo 2020 fino al 15 giugno dello stesso anno – la reintroduzione dei controlli alle frontiere con Germania, Italia, Liechtenstein, Repubblica ceca, Repubblica slovacca e Svizzera, e, successivamente – da gennaio a maggio 2021 – alle sole frontiere con la Repubblica ceca e la Slovacchia.

Risulta dunque, da tale corposa evoluzione, come, da settembre 2015 alla fine del 2022, senza alcuna minima interruzione, l'Austria si è avvalsa della possibilità di reintrodurre i controlli alle frontiere (o quanto meno parte di esse) con altri Stati membri o Stati associati all'area Schengen con il conseguente risultato fattuale di aggirare il carattere di *extrema ratio* di tale misura e di invertire, in effetti, la regola della libera circolazione con la sua stessa eccezione (il ripristino dei controlli).

## **Il contenzioso giudiziario dinanzi alla Corte di Giustizia**

Esasperato dal continuo rinnovo dei controlli alle frontiere, convinto dell'illegittimità del comportamento austriaco, il 16 novembre del 2019 un cittadino europeo, NW, ha varcato la frontiera austriaca provenendo dalla Slovenia e, dinanzi all'invito delle autorità di polizia austriache a identificarsi tramite passaporto o carta d'identità, ha chiesto espressamente all'agente di controllo se detta operazione consistesse in una verifica di frontiera o in un controllo di identità. Informato del fatto che il controllo costituiva una verifica di frontiera si è rifiuto di esibire il passaporto (fornendo tuttavia la patente) ed è stato pertanto multato per un ammontare di 36 euro. Riguardando la questione il principio della libera circolazione delle persone nella zona Schengen, e non certo l'ammontare della somma da pagare, NW ha dunque contestato in sede amministrativa sia il controllo in sé sia la conseguente multa, dando così origine ad un contenzioso dal quale, tramite rinvio pregiudiziale, la questione ha raggiunto la Grande Camera di Lussemburgo.

La vicenda è stata valutata in termini alquanto diversi dall'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe, nelle proprie conclusioni (presentate il 6 ottobre 2021; reperibili

all'url: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247108&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1>) e dalla Corte in sede di decisione (CGUE, Grande Sezione, Sentenza 26 aprile 2022, C-368/20 e C-369/20).

L'avvocato generale, nel valutare la legittimità di una reiterata richiesta di ripristino delle frontiere interne da parte di uno Stato si è soffermato sulla distinzione fra minaccia nuova e minaccia rinnovata (punti 43-44 conclusioni dell'Avvocato generale) e, ritenendo acclarato che dinanzi ad una minaccia nuova uno Stato possa ripristinare i propri controlli di frontiera interni anche in modo ripetuto, ha reputato necessario di indagare solo sulla legittimità di tale possibilità nel caso di minaccia rinnovata (punto 42, Conclusioni dell'Avvocato generale). Anche in relazione a tale aspetto l'avvocato generale, sulla base di diverse considerazioni e ponendo alcuni limiti, ha concluso che sia possibile per uno Stato ripristinare in modo reiterato i controlli alla frontiera interni.

Un primo ordine di considerazioni ha riguardato alla necessità di rispettare le competenze degli Stati membri in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna facendo richiamo in particolar modo all'art. 72 TFUE (V. Nicolò 2022: 1673<sup>-1681</sup>); in secondo luogo l'Avvocato generale ha posto in evidenza come il concetto stesso di minaccia previsto nell'art. 25 del CFS non sia definito in modo chiaro, sostenendo che il suo carattere dinamico possa comportare che vi sia una certa fluidità fra ciò che può essere considerata una minaccia nuova e ciò che può essere catalogata come una minaccia rinnovata (Punti 60 e 61, Conclusioni dell'avvocato generale).

Sebbene propendesse per un'interpretazione finalizzata a garantire un certo margine di azione statale a tutela della sua sicurezza e dell'ordine pubblico, l'Avvocato generale ha ritenuto comunque che i casi di rinnovata applicazione delle disposizioni che consentono il ripristino delle frontiere interne dovessero essere valutati secondo criteri stringenti: dunque, oltre ai criteri da rispettare per ogni richiesta di deroga (definiti nell'art. 26 CFS) in caso di rinnovo "l'esperienza acquisita impo[ne] allo Stato membro interessato di valutare ancor più minuziosamente la rigorosa proporzionalità della misura al fine di dimostrare che è strettamente necessario prolungare il controllo. In altri termini, tenuto conto del periodo nel corso del quale il controllo è già stato ripristinato, uno Stato membro che intenda applicare nuovamente l'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen deve segnatamente spiegare, sulla base di analisi concrete, oggettive e circostanziate, da un lato, perché il rinnovo del controllo sia adeguato, valutando quale sia stato il grado di efficacia della misura iniziale di ripristino del controllo. Dall'altro lato, lo Stato deve precisare perché quest'ultimo sia ancora un mezzo necessario, illustrando le ragioni per cui nessun'altra misura meno coercitiva sarebbe sufficiente, come ad esempio, l'impiego del controllo di polizia, dell'intelligence, della cooperazione di polizia a livello dell'Unione nonché della coo-

perazione di polizia internazionale» (punto 67 Conclusioni dell'avvocato generale). Le conclusioni dell'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe non sono state condivise dalla Corte di Giustizia nella sua successiva decisione.

Nella sentenza adottata il 26 aprile 2022, la Corte coglie infatti l'occasione per offrire un'interpretazione rigorosa sia delle deroghe previste nel Capo II del Codice Schengen (punti 64-66 della sentenza C-368/20 e C-369/20) sia dell'art. 72 TFUE; ai punti 85 e 86 della sentenza la Corte afferma esplicitamente: "Per quanto riguarda più specificamente l'articolo 72 TFUE, è vero che tale disposizione prevede che il titolo V del Trattato FUE non osti all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. 86 Tuttavia, come la Corte ha dichiarato, il Trattato FUE prevede deroghe espresse da applicare in situazioni che possono compromettere l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza soltanto nei suoi articoli 36, 45, 52, 65, 72, 346 e 347, che riguardano ipotesi eccezionali chiaramente delimitate. La deroga prevista all'articolo 72 TFUE, per costante giurisprudenza, deve essere interpretata restrittivamente. Ne consegue che tale articolo 72 non può essere interpretato nel senso che conferisce agli Stati membri il potere di derogare alle disposizioni del diritto dell'Unione mediante un mero richiamo a responsabilità che incombono sui medesimi per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna". Alla luce di tale interpretazione la Corte opta per una esegesi sostanziale del concetto di minaccia nuova e conclude affermando che l'articolo 25, paragrafo 4, del Codice frontiere Schengen debba essere interpretato nel senso che esso osta al ripristino temporaneo da parte di uno Stato membro del controllo di frontiera alle frontiere interne fondato sugli articoli 25 e 27 di tale Codice qualora la durata di tale ripristino superi la durata massima totale di sei mesi, fissata da detto articolo 25, paragrafo 4, e non sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo 25.

La Corte non manca, a conclusione della decisione, di muovere una (non così tanto) velata critica alla Commissione ricordando che conformemente all'articolo 27 paragrafo 4 del CFS se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica ricevuta da uno Stato membro che intende ripristinare un controllo di frontiera alle frontiere interne, tale istituzione nutre preoccupazione sulla necessità o sulla proporzionalità del previsto ripristino, è tenuta ad emettere un parere a tal fine. Nella circostanza specifica, per ammissione della stessa Commissione, questa non ha emesso un siffatto parere in conseguenza delle notifiche da essa ricevute da parte della Repubblica d'Austria pur affermando la stessa Commissione, in sede di udienza, di ritenere che, a partire dal 2017, il ripristino dei controlli austriaci fossero incompatibili con le disposizioni del codice frontiere Schengen e, di conseguenza, con il diritto dell'Unione.

Nonostante la sua estrema chiarezza, la decisione della Corte di giustizia non ha posto il definitivo punto sul tema. Difatti, mentre inizialmente (nel 2022) l'effetto della decisione era sembrato essere la rimozione dei controlli alle frontiere da parte dell'Austria, il medesimo Paese, tra aprile e maggio del 2023, insieme con Danimarca, Francia, Germania, Norvegia e Svezia, ha notificato alla Commissione il ripristino dei controlli alle frontiere interne per sei mesi (da fine aprile/metà maggio a fine ottobre/metà novembre 2023). Per questo motivo la Commissione ha avviato un processo di consultazione formale (a norma dell'articolo 27 CFS) con tutti gli Stati membri interessati. Nell'ambito di tale processo di consultazione, il 26 aprile 2023, la Commissione ha ricevuto un parere dalla Slovenia in merito al ripristino dei controlli alla frontiera tra Austria e Slovenia e si è dichiarata disposta a ricorrere agli strumenti giuridici a sua disposizione qualora le successive consultazioni fra i due Paesi dovessero confermare che gli Stati membri si spingono a prorogare i controlli alle frontiere interne in modo non necessario e proporzionato e che tale comportamento non si basa sull'esistenza di una nuova minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Relazione sullo stato di Schengen 2023. Bruxelles, 16.5.2023; COM(2023) 274 *final*).

Si tratta, dunque, di una questione che non sembra ancora del tutto risolta e che, peraltro, richiede di essere valutata nella sua interezza tenendo conto che l'Austria sembra voler limitare la libera circolazione non solo sul fronte Schengen (per la circolazione delle persone) ma anche con riguardo alla libera circolazione delle merci: la problematica in questo caso ha toccato l'Italia quando il governo austriaco ha stabilito dei limiti di ingresso nel proprio Paese dei tir al Brennero. Il governo italiano ha reagito scrivendo una lettera alla Commissione UE sull'argomento. La Commissione ha risposto accogliendo le obiezioni italiane e minacciando nei confronti dell'Austria l'apertura di una procedura d'infrazione (<https://www.mit.gov.it/ricerca/brennero>). Paradossalmente l'Italia, pur colpita da una misura del genere, non si è risparmiata la possibilità di adottare a propria volta un provvedimento funzionale a restringere, o comunque, limitare l'ingresso di cittadini stranieri nel proprio Paese: il 18 ottobre 2023 il Ministro degli Interni Piantedosi ha comunicato la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Slovenia, in base all'art. 28 del Codice frontiere Schengen; una misura attuata dal 21 ottobre per un periodo di dieci giorni e prorogata una prima volta fino al 19 novembre ed una seconda fino al 9 dicembre 2023 (Restuccia 2023).

La decisione italiana è stata giustificata dall'intensificarsi della crisi israelo-palestinese che aveva "aumentato il livello di minaccia di azioni violente anche all'interno dell'Unione», sia dall'aumento della pressione migratoria cui l'Italia è soggetta (lettera

del Ministro dell'Interno Piantedosi del 18.10.2023, <https://www.governo.it/it/articolo/reintroduzione-dei-controlli-delle-frontiere-interne-terrestri-con-la-slovenia-nota-di-consultato-il-31/05/2024->). Il crescente numero di arrivi di migranti irregolari via mare e via terra (in particolare dal confine orientale), secondo il Ministero degli Interni, confermava l'esigenza di rafforzare ulteriormente gli strumenti di prevenzione e controllo ponendo in rilievo che "le misure di polizia alla frontiera italo-slovena non risulta[va]no adeguate a garantire la sicurezza richiesta".

Altro Paese in relazione al quale il tema della tenuta di Schengen sembra essere attualmente in bilico è infine la Francia, Stato membro che ha sospeso lo spazio Schengen in maniera quasi sistematica a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza emesso subito dopo gli attentati di Parigi (avvenuti, come noto, la sera del 13 novembre 2015), per poi continuare con le proroghe in ragione dell'arrivo massiccio dei migranti, del rischio pandemico e, dal 2022, della guerra tra Russia e Ucraina.

Tale situazione ha innescato un vivace confronto tra la Corte di Giustizia dell'UE e il *Conseil d'État*. La Corte europea, con decisione del 26 aprile del 2022, ha precisato che in base all'art. 25, par. 4, del Codice Schengen la sospensione della libera circolazione non può essere disposta per un tempo superiore alla durata massima totale di sei mesi, salvo che "sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo" e tuttavia, il 27 luglio dello stesso anno, il *Conseil d'État* ha convalidato nuovamente la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne disposto da parte del Governo francese senza preoccuparsi di definire con chiarezza la nuova minaccia cui il Paese sarebbe esposto rendendo in tal modo sostanzialmente lettera morta l'interpretazione fornita dalla CGUE è rimasta. Le tensioni fra Francia e UE hanno riguardato anche l'interpretazione e il rispetto della Direttiva Rimpatri (Rondine 2023).

Da ultimo, agli inizi di settembre 2024, la ministra dell'interno tedesca Nancy Feaser ha annunciato significative misure restrittive adottate dalla Germania a partire dal successivo 16 settembre. La Germania ha difatti disposto la chiusura delle sue frontiere interne con tutti e nove i Paesi Schengen con i quali confina a ragione della necessità di contrastare l'immigrazione irregolare e tutelare il Paese da minacce terroristiche. Non sfugge, tuttavia, come la decisione tedesca sopraggiunga in un momento nel quale un partito apertamente antimigrazione, l'AFD (*Alternative für Deutschland*-Alternativa per la Germania), è riuscito a conquistare relativamente importanti successi elettorali a livello substatale (in Turingia ed in Sassonia).

Il tema, dunque, non riguarda solo l'Austria, paese in relazione al quale la questione si è posta in modo emblematico ma non esclusivo. La vicenda austriaca sembra invece da interpretarsi come la cartina tornasole di un momento di tensione maggiormente generalizzato che richiede una particolare attenzione da parte delle istituzioni euro-

pee oltre che, ovviamente, della comunità di Stati che hanno scelto di condividere gli obiettivi dello spazio di libera circolazione (alcuni) oramai da quasi quarant'anni.

## Le più recenti modifiche al Codice Schengen

Le numerose carenze nella gestione unionale delle frontiere interne ed esterne hanno spinto ad una rivalutazione delle norme che ne disciplinano l'*acquis* e, dunque, alla presentazione da parte della Commissione di una proposta di Regolamento recante alcune modifiche al Codice Schengen. La maggior parte delle proposte modificative riguarda, in effetti, gli articoli dedicati al ripristino dei controlli alle frontiere interne (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, COM(2021) 891 *final* 2021/0428 (COD)).

A maggio del 2024 il Consiglio ha licenziato un testo, dopo aver trovato l'accordo politico con il Parlamento europeo, ed il 13 giugno successivo è stato adottato il Regolamento (UE) 2024/1717 che modifica il Regolamento (UE) 2016/399.

Nella proposta di modifica del Regolamento era disposta la variazione di molti articoli concernenti il ripristino temporaneo delle frontiere interne pur riguardando anche altre tematiche importanti concernenti la zona Schengen come la c.d. "strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne" (definita, nell'art. 1 della proposta di regolamento, come "la situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale") o il tema delle c.d. "riammissioni informali" ovvero il trasferimento dei cittadini di Stati terzi da uno Stato membro a quello confinante senza, appunto, formalità alcuna in quanto gli interessati sono colti vuoi all'atto di attraversare la frontiera, vuoi in un momento appena successivo e in località prossima alla frontiera medesima, in assenza di titolo di soggiorno nello Stato in cui siano fermati. Come è stato osservato "L'assenza di formalità nei trasferimenti si accompagna sovente a modi assai risoluti delle autorità locali, che non di rado sfociano in abusi e violazioni dei diritti fondamentali degli stranieri sia da parte delle autorità che effettuano il trasferimento sia di quelle che ricevono gli stranieri" (Pistoia 2022: 39; cfr. inoltre Astuti, Bove, Brambilla, Lici, Rizzi, Stege e Stojanova 2022: 2-49).

La novella, chiaramente, trae le proprie origini dalle vicende critiche di questi ultimi anni e si propone come un testo molto più articolato e dettagliato rispetto a quello originario. A tal proposito, nel quarto considerando del Regolamento si legge: “Negli ultimi anni lo spazio Schengen ha subito sfide senza pari che per natura non sono circoscrivibili al territorio di un solo Stato membro. Tali sfide hanno dimostrato che il mantenimento dell’ordine pubblico e della pubblica sicurezza nello spazio Schengen è responsabilità condivisa che richiede l’azione congiunta e coordinata degli Stati membri e a livello dell’Unione. Hanno inoltre evidenziato le lacune del regime di funzionamento dello spazio Schengen alle frontiere esterne come alle frontiere interne e la necessità di creare un quadro più forte e solido per poter rispondere con maggiore efficacia alle sfide cui fa fronte lo spazio Schengen, al fine di rafforzare la fiducia e la solidarietà reciproche e di garantire l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità, all’atto di attraversare le frontiere interne, consentendo nel contempo agli Stati membri di rispondere con efficacia alle sfide a cui fanno fronte”.

In base al Regolamento del 2024, l’innovato art. 25, prevedendo che in caso di minaccia grave per l’ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro il detto Stato può, in via eccezionale, ripristinare i controlli alle frontiere interne, specifica dei casi tipici di minaccia grave quali “attentati o minacce di tipo terroristico, e minacce apportate da forme gravi di criminalità organizzata; b) emergenze di sanità pubblica su vasta scala; c) una situazione eccezionale caratterizzata da spostamenti non autorizzati improvvisi e su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra Stati membri, che mette a dura prova le risorse e le capacità complessive di autorità competenti ben preparate e che potrebbe mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne, come dimostrato dall’analisi delle informazioni e da tutti i dati disponibili, anche provenienti dalle agenzie dell’Unione competenti; d) eventi internazionali di ampia portata o alto profilo”. All’art. 25 viene aggiunto altresì l’art. 25 bis dedicato specificatamente alle procedure per casi che richiedono un intervento a causa di eventi prevedibili o imprevedibili stabilendo, per questo secondo caso, che uno Stato possa, in via eccezionale, ripristinare immediatamente i controlli alle frontiere interne (per un mese, con possibilità di allungamento a 3 mesi); nel caso di eventi prevedibili, la normativa prevede che, con un preavviso di almeno quattro settimane, uno Stato possa ripristinare i controlli alla frontiera (per sei mesi, le cui eventuali proroghe non possono superare i due anni).

Il perdurante stato di ripristino dei controlli alle frontiere è normato con una certa attenzione nella novella la quale stabilisce che uno Stato che si trovi in tale situazione deve, con notifica a Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione e agli altri Stati membri, motivare il perdurare della minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza

interna; dimostrare che le misure alternative per rispondere alla minaccia sono ritenute inefficaci o si sono rivelate tali al momento della notifica; c) presentare le misure di attenuazione prese in considerazione per accompagnare il controllo di frontiera alle frontiere interne; d) includere, ove opportuno, una presentazione dei mezzi, delle azioni, delle condizioni e del calendario contemplati per la revoca del controllo di frontiera alle frontiere interne. Entro tre mesi da tale notifica, la Commissione emette un nuovo parere sulla necessità e sulla proporzionalità della proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne. La novella introduce anche l'art. 27 bis in base al quale è possibile da parte di uno Stato membro (o per iniziativa della Commissione) attivare una procedura di consultazione comprendente riunioni congiunte tra lo Stato membro che prevede di ripristinare o prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne e gli altri Stati membri, specialmente quelli direttamente coinvolti da tali misure, e le agenzie dell'Unione competenti.

Infine, probabilmente come retaggio dell'esperienza pandemica, il nuovo art. 28 introduce un meccanismo specifico in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala che mette a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. Che l'anno pandemico abbia rappresentato un momento di significativo ripensamento di alcune procedure ed obiettivi Schengen è reso conto anche in diversi considerando al Regolamento fra cui, principalmente, il n. 7 ("La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che le minacce per la salute pubblica possono esigere norme uniformi in materia di restrizioni di viaggio nei confronti dei cittadini di paesi terzi che si recano nell'Unione. Far fronte a queste minacce con misure incoerenti e divergenti alle frontiere esterne ha un'incidenza negativa sul funzionamento dell'intero spazio Schengen, toglie prevedibilità a chi viaggia dai paesi terzi e riduce i contatti interpersonali con i cittadini di quei paesi. Per preparare lo spazio Schengen a sfide future di portata paragonabile alla pandemia di COVID-19, è opportuno istituire un nuovo meccanismo che consenta l'adozione e la revoca, in modo tempestivo, di misure coordinate a livello dell'Unione. Il nuovo meccanismo alle frontiere esterne dovrebbe applicarsi in caso di un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala che comporti una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero, riconosciuta dalla Commissione a livello di Unione, fatto salvo il regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio, tenendo conto delle informazioni fornite dalle autorità nazionali competenti") e i considerando da 36 a 39.

La normativa adottata a giugno interviene dunque su più fronti: da una parte essa prevede un allungamento dei tempi totali usufruibili dagli Stati per la reintroduzione dei controlli di frontiera all'interno della zona di libera circolazione (fino a un massimo di due anni -prorogabili ulteriormente in casi eccezionali dagli Stati con comunicazione alla Commissione), d'altra parte essa introduce la possibilità che gli Stati rinnovino

i provvedimenti di reintroduzione delle frontiere interne qualora una pregressa minaccia non sia stata ancora risolta. Contemporaneamente la riforma chiarisce ed estende l'elenco degli elementi che uno Stato membro deve valutare quando prende una decisione di ripristino temporaneo dei controlli di frontiera e introduce un meccanismo di consultazione con le istituzioni UE e con gli altri Stati membri. Grande importanza nella novella normativa è attribuita alla necessità che uno Stato, prima di adottare una misura di ripristino dei controlli alle frontiere interne, effettui una valutazione di impatto della relativa decisione sulla circolazione di merci, persone, servizi e capitali nell'area che gli pertiene (sul punto si sofferma il considerando n. 42). Vengono inoltre valorizzate le possibili misure di attenuazione che possono accompagnare una decisione di temporanea limitazione di una frontiera interna proprio al fine di limitare l'impatto dannoso che qualunque sospensione del sistema Schengen comporta.

Come già accennato, infine, la proposta interviene sulla *governance* di Schengen rafforzando le procedure di supervisione della Commissione e degli altri Stati membri nelle situazioni di ripristino delle frontiere interne da parte di singoli Paesi (Montaldo 2023: 17-33) e prevedendo che la Commissione (o qualsiasi Stato membro) possa adottare, in qualunque momento, un parere sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Qualora i controlli interni siano in atto per complessivi 18 mesi, la Commissione sarà tenuta a formulare un parere sulla loro proporzionalità e necessità e ad avviare un processo di consultazione con gli Stati membri.

Alla luce delle modifiche del codice Schengen non è possibile non considerare tali ultimi sviluppi quali prodotto delle criticità degli ultimi anni e delle tensioni interne allo spazio di libera circolazione delle persone che, se da una parte lavora con energia all'allargamento, manifesta altresì momenti di arretramento di fatto che non devono mai essere sottovalutati.

*[Articolo ricevuto il 11 Giugno 2024 – accettato il 4 Ottobre 2024]*

## Bibliografia

- Astuti M., Bove C., Brambilla A., Lici A., Rizzi E.S., Stege U. e I. Stojanova  
2022 'Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 2-49.
- Borraccetti M.  
2016 'Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?', *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 127-130.  
2020 'La gestione delle frontiere ai tempi del coronavirus', *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 433-436.
- Caggiano, G.  
2020 *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli.
- Cellamare, G.  
2017 'Schengen (sistema di)', *Enciclopedia del Diritto, Annali X*, Milano, Giuffrè.
- Cerruti, T.  
2021 'Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto COVID per attraversare i confini dell'Unione Europea?', *Rivista AIC*, 2, pp. 1-20.
- Di Pascale, A.  
2020 'Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE', *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 1-47.
- Favilli, C.  
2018 'La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri', *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 361-387.
- Ferrari, G.F.  
2015 'La questione migratoria fra prospettive ireniche e realismo occidentale', *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, pp. 943-950.
- Fijnault, C.  
2015 'The Refugee Crisis: The End of Schengen?', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 23, pp. 313-332.
- Gatta, F.L.  
2022 'Enough is enough! La Corte di Giustizia interviene sull'(il)legittimità delle proroghe "a catena" dei controlli alle frontiere interne. Ma lo Spazio Schengen rimane a rischio', *Diritti Comparati, Comparare i diritti fondamentali in Europa*, post del 19 maggio.
- Graziani, C.  
2022 'La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello', *Istituzioni del Federalismo*, 1-2 (S), pp. 99 -116.
- Ippolito, F.  
2016 'La "tragedia" delle frontiere europee', *European Papers*, 1 (2), pp. 653-664.

Longhini, A.

2022 'Continuità e cambiamento nella politica migratoria dell'UE dopo il 2015. Un'analisi dei suoi principali strumenti di policy', *Poliarchie*, 5(2), pp. 156-173.

Mangiameli, S.

2018 'L'Unione europea e la crisi umanitaria', in *Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, 1, pp. 1-21.

Marinai, S.

2022 'La Corte di giustizia e la durata massima delle misure volte a reintrodurre i controlli alle frontiere interne', in *I Post di AISDUE*, IV, Sezione "Articoli", 5, pp. 85-108.

Montaldo, S.

2023 'La riforma della governance delle frontiere interne dello spazio Schengen', in M. Savino, D. Vitiello, *Esilio e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 17-33.

Mori, P.

2016 'Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica', *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, pp. 103-113.

Nicoli, V.

2022 'La sensibilità politica nella valutazione dell'ordine pubblico europeo', *DPCE online*, 3, pp. 1673-1681.

Pistoia, E.

2022 'Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, pp. 38-64.

Preite G. e R. Zappatore

2023 'Sicurezza e libera circolazione: quali prospettive per l'area Schengen?', *Iconocrazia, Rivista di scienze sociali e filosofia politica*, 23 (1), pp. 107-128.

Quarta E. e L. Dell'Atti

2021 'Borders and Bordering in the EU in the Time of CoViD-19', *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2, pp. 11-42.

Restuccia, L.

2023 'I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena', *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, post del 19 novembre.

Rondine, F.

2023 'Quale regime per l'attraversamento delle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli di frontiera?', *Questione Giustizia*, post del 1 dicembre.

Ruotolo, G.M.

2016 'Sulle recenti misure di ristabilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice Schengen', *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2-3, pp. 375-389.

Serin, I. F.

2023 'Il sistema europeo di cooperazione informativa per il contrasto alle minacce informatiche. Verso una definizione di cybersicurezza integrata?', *Media Law*, 3, pp. 1-44.

Spitaleri, F.

2020 'Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne', *Diritto dell'Unione europea*, 2, pp. 389-415.

## About the Author

Laura Fabiano is an Associate Professor of Comparative Public Law in the Law Department of the University of Bari. She teaches Comparative Public Law, Anglo-American Public Law, and Constitutional Justice. Her research interests include (but are not limited to) nondiscrimination, rights balancing, constitutional guarantees, and the constitutional process. She is the author of numerous articles and books. She has written two books on constitutional justice, as well as over 70 articles and book contributions for Italian and foreign publications.

LAURA FABIANO

Department of Law, University of Bari A. Moro. Piazza Cesare Battisti n. 1, 70100, Bari, Italy.

e-mail: [laura.fabiano@uniba.it](mailto:laura.fabiano@uniba.it)